Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 219

Wijziging van de Kernenergiewet in verband met de instelling van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming

Nr. 6

VERSLAG
Vastgesteld 23 september 2015

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel ten behoeve van de instelling van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS). Hoewel deze leden terughoudend staan tegenover het in het leven roepen van nieuwe zelfstandige bestuursorganen (zbo's), begrijpen zij dat het instellen van een zbo in dezen de voorkeur geniet in verband met het waarborgen van de onafhankelijke positie van de ANVS. Zij hebben de volgende vragen ten aanzien van bovengenoemd wetsvoorstel.

kst-34219-6
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben nog enkele vragen over dit wetsvoorstel.

De leden van de SP hebben kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Zij hebben enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggend wetsvoorstel. Deze leden hebben geen verdere vragen en opmerkingen over dit voorstel.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Kernenergiewet in verband met de instelling van de ANVS en hebben daarover nog een aantal vragen en opmerkingen.

Algemeen

Aanleiding van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe het toezicht eruit gaat zien op de kerncentrale in Borssele, de reactoren in Petten en Delft, COVRA, Urenco en de andere 1000 nucleaire vergunninghouders. Weke instrumenten, zoals het uitdelen van boetes en het opleggen van dwangsommen, heeft de ANVS? Klopt het dat de Kernfysische Dienst (KFD) alleen maar toezicht hield op basis van door Borssele aangeleverde documenten, maar zelf geen fysiek toezicht hield, zoals bij de haarscheurtjes in Borssele? Zal de ANVS ook op deze manier toezicht houden? Oftewel zoals de Inspectie voor Leefomgeving en Transport toezicht heeft gehouden op de Fyra?

De leden van de PvdA-fractie vragen of de algemene maatregel van bestuur (AMvB) voorgehangen zal worden bij de Kamer. Zo ja, zal dat eenmalig gebeuren na afloop van deze wetsbehandeling of daarna ook bij iedere wijziging van de AMvB?

De leden van de SP-fractie vragen om een toelichting op de wijze waarop de ANVS verantwoordelijkheid zal gaan dragen voor de opslag en eindberging van radioactief afval. Wordt het Waarborgfonds Eindberging overgeheveld naar de ANVS?

De leden van de SP-fractie vragen om een toelichting op de keuze om de organisatie van de ANVS in twee fasen te laten verlopen en vragen waarom er niet voor is gekozen de instelling als zbo samen te laten vallen met de feitelijke start van de ANVS.

De leden van de D66-fractie lezen dat er lessen getrokken zijn uit de ramp van Fukushima die leiden tot aanpassingen van de kerncentrale Borssele. De leden van deze fractie vragen of de regering nader kan aangeven welke aanpassingen dit betreft.

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering aangeeft dat onder meer de ramp van Fukushima van de overheid vraagt om nieuwe complexe vergunningen te verlenen, de veiligheidseisen te vernieuwen en nieuwe toezichtprotocollen te ontwikkelen. De leden van deze fractie vragen wat de reden is dat de regering hier niet eerder aanleiding toe heeft gezien. Nederland heeft immers al lange tijd te maken met nucleaire faciliteiten en de regering claimt bovendien dat er afdoende kennis in huis is bij de betrokken stakeholders om goed om te kunnen gaan met de veiligheid. Deze leden vragen hoe het kan dat de regering nu pas tot het besef is gekomen dat er ook hier in Nederland verbeterslagen door de overheid gemaakt dienen te worden. Waarom is er niet meer proactief beleid

gevoerd op dit terrein en lijkt het erop dat men als het ware heeft gewacht op vereisten voortkomende uit internationale verdragen en regelgeving? De constatering dat de organisatiestructuur door versnippering tot een ongewenst ingewikkelde coördinatielast heeft geleid en dat dit het bestaan en behoud van kritische massa bemoeilijkte is naar de mening van deze leden toch iets wat veel eerder geconstateerd had kunnen worden.

Vorm van de ANVS

De leden van de VVD-fractie lezen dat een zbo uitsluitend wordt ingesteld wanneer wordt voldaan aan één van de drie instellingsvoorwaarden voor een zbo. Het aanwezig zijn van één van die instellingsmotieven alléén is niet voldoende om een zbo in te stellen, zo lezen deze leden. Deze leden constateren dat er aan één instellingsmotief is voldaan, namelijk de behoefte aan politiek onafhankelijke oordeelsvorming. Welke andere twee instellingsvoorwaarden zijn er? Op welke wijze is ook aan deze voorwaarden voldaan? En als hier niet aan is voldaan, welke andere overwegingen maken dan dat er toch voldoende aanleiding is een zbo in te stellen?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat het begrip «onafhankelijkheid» op een specifieke manier is ingevuld door het Internationale Atoomenergie-agentschap (IAEA). Deze leden onderschrijven dat onafhankelijkheid niet alleen een kwestie is van de formele positionering en bevoegdheden, maar ook van de beschikbare financiële middelen, de personeelscapaciteit en de bekwaamheid.
Kan de regering op elk van de zes punten aangeven hoe het hiermee is gesteld? Hoeveel fte zal de nieuwe toezichthouder hebben? Hoe groot zal het budget zijn? Hoe wordt de vakbekwaamheid geborgd? Heeft de ANVS veel nucleaire kennis in huis? Zijn er veel ex-medewerkers van nucleaire bedrijven in dienst? Zijn er bij de nucleaire bedrijven veel medewerkers in dienst van de voormalige KFD en andere voormalige nucleaire overheidsinstanties?

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering een zbo als vorm voor de ANVS heeft gekozen. Deze leden vragen zich af in hoeverre er in het totaal uitvoering wordt gegeven aan het beleidsvoornemen van de regering om het aantal zbo's terug te brengen. Kan de regering aangeven hoe vaak zij sinds het aantreden van het kabinet Rutte-II ervoor heeft gekozen om een zbo op te richten, hoe vaak er van af is gezien en hoeveel voormalige zbo's hun status als zbo verloren hebben?

Verhouding tot Kaderwet zbo's

De leden van de VVD-fractie constateren dat de Minister van Infrastructuur en Milieu geen bevoegdheid heeft om algemene beleidsregels ten aanzien van de ANVS te stellen. Algemene beleidsregels hebben de bedoeling om de besluitvorming in individuele gevallen te sturen en verhouden zich daarom slecht met de onafhankelijke positie van de ANVS, zo lezen deze leden. Kan de regering dit met voorbeelden van algemene beleidsregels toelichten? Op welke wijze zou daarmee concreet de onafhankelijke positie van de ANVS worden aangetast? In hoeverre zou hiermee rechtstreeks of indirect invloed kunnen worden uitgeoefend op de beslissingen van de ANVS?

Heeft de regering voldoende instrumenten in handen om te waarborgen dat de ANVS haar taken naar behoren en op verantwoordelijke wijze uitvoert, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Graag ontvangen deze leden hier een toelichting op.

De leden van de PvdA-fractie vragen welk ministerie verantwoordelijk wordt voor de Kernenergiewet. Als dit ministerie verantwoordelijk wordt voor de wetgeving, waarom mogen er dan geen beleidsregels worden gesteld door het ministerie?

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom er niet voor is gekozen de Minister de mogelijkheid te geven besluiten van de ANVS te vernietigen op grond van het algemeen belang.

De leden van de SP-fractie begrijpen het belang van strikte onafhankelijkheid. Wel vragen zij hoe erop wordt toegezien dat de ANVS als organisatie niet «losgezongen» raakt. Zij missen in het wetsvoorstel een heldere uiteenzetting van het toezicht op de ANVS. Deze leden vragen of het klopt dat er geen toezichthoudend orgaan wordt ingesteld en het toezicht zal bestaan uit de bevoegdheden van de Minister tot ingrijpen. Wanneer het laatste het geval is, op welke wijze wordt de signaleringsfunctie vormgegeven?

De leden van de SP-fractie vragen of het jaarverslag van de ANVS ook naar de Kamer wordt gestuurd, of dat dit alleen het geval is met het vijfjaarlijks verslag. Wanneer het laatste het geval is, kan worden toegelicht waarom is gekozen niet ook het jaarverslag naar de Kamer te sturen?

De leden van de D66-fractie lezen dat er vijfjaarlijks gerapporteerd zal worden aan de Staten-Generaal over het functioneren van de ANVS. De leden van deze fractie vragen of, aangezien dit een nieuwe zbo betreft met een zeer gewichtige taakstelling voor de veiligheid van onze inwoners, een eerste rapportage over het functioneren van de ANVS niet op een kortere termijn met het parlement zou moeten worden besproken. Temeer aangezien er ieder jaar reeds een jaarverslag zal worden opgeleverd. Deze leden vragen of de regering bereid zou zijn om op kortere termijn dan na vijf jaar de eerste ervaringen met het functioneren van deze ANVS te delen met het parlement.

De leden van de D66-fractie constateren dat in het wetsvoorstel geen bepaling is opgenomen waardoor de ANVS desgevraagd bij de regering alle voor de uitoefening van haar taak benodigde inlichten kan verkrijgen. Deze leden vragen de regering waarom een dergelijke bepaling niet is opgenomen en of de ANVS zonder dergelijke bepaling over alle inlichtingen kan beschikken die zij nodig heeft voor de uitoefening van haar taak.

De leden van de D66-fractie constateren dat de bevoegdheid van de Minister van Infrastructuur een Milieu tot het vernietigen van besluiten van de ANVS is beperkt tot de mogelijkheid van vernietiging wegens strijd met het recht. Deze leden vragen de regering of zij kan motiveren in welke gevallen het vernietigingsrecht van een Minister bij een zbo beperkt wordt en of het vernietigingsrecht in de Kaderwet zbo aangepast moet worden. Deze leden vragen voorts of de regering nader in kan gaan op hetgeen zij slechts aantekent, namelijk dat het IAEA zich heeft uitgesproken tegen het vernietigingsrecht in zijn algemeenheid.

Bestuurlijke inrichting en organisatie van de ANVS

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering de ANVS voldoende en gekwalificeerd personeel ter beschikking stelt om haar taken te kunnen uitvoeren. In hoeverre is er al voldoende personeel beschikbaar binnen de Rijksdienst? Moet er ook personeel van buiten geworven worden? Zo ja, welke kosten zijn daarmee gemoeid?

De Minister van Infrastructuur en Milieu is tevens verantwoordelijk voor de coördinatie van de nucleaire veiligheid en stralingsbescherming bij een nucleair ongeval. Wat houdt deze verantwoordelijkheid precies in, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Voorts willen de leden van de VVD-fractie weten in hoeverre de ANVS opdracht kan worden gegeven toezicht te houden of onderzoek te verrichten. Als dit tot de mogelijkheden behoort, wie kan daartoe dan opdracht verlenen? Of doet de ANVS dit alleen op eigen initiatief?

Wat verandert dit wetsvoorstel aan de bevoegdheden van de Minister van Economische Zaken op het terrein van het innovatie-, onderzoeks- en industriebeleid rondom kernreactoren, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de benoeming van de bestuursleden door de Minister zich tot de gewenste onafhankelijkheid verhoudt. Deze leden zien hier graag een verdere toelichting op.

De leden van de SP-fractie vragen op welke wijze de hoogte van het budget voor de ANVS wordt vastgesteld. Deze leden vragen de regering hier verder op in te gaan. Wordt bijvoorbeeld de ontwerpbegroting die de ANVS indient automatisch goedgekeurd?

De leden van de SP-fractie vragen waarom ervoor is gekozen het personeel van de ANVS in dienst te laten zijn van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, aangezien het personeel alleen verantwoording aflegt aan de ANVS en de ANVS ook het personeel zal aannemen. Waarom komt het personeel dan niet ook formeel in dienst van de ANVS?

De leden van de SP-fractie lezen dat ten aanzien van nucleaire veiligheid wordt gesteld dat de primaire verantwoordelijkheid ligt bij de instellingen en bedrijven zelf en de overheid verantwoordelijk is voor de naleving van wet- en regelgeving. Hoe past de verantwoordelijkheid van de ANVS hier in, kan hier specifieker op worden ingegaan?

De leden van de SP-fractie vragen of specifieker kan worden ingegaan op de mogelijke spanning tussen enerzijds «de keuze voor de brandstof» die aan de markt wordt gelaten en de verantwoordelijkheid voor de kernenergievoorziening die bij het Ministerie van Economische Zaken ligt en de verantwoordelijkheid van de ANVS voor de veiligheid anderzijds. Hoe wordt een goede balans tussen deze partijen verzekerd?

Ook lezen de leden van de SP-fractie dat enerzijds wordt gesteld dat *alle* taken op het terrein van nucleaire veiligheid en beveiliging aan de ANVS worden overgedragen en anderzijds dat wordt gesteld dat de Minister van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk is voor de beveiliging inzake nucleaire veiligheid. Bestaat hier niet teveel ruimte tussen, zo vragen de leden van de SP-fractie. Zij vrezen dat er alsnog een wirwar van verantwoordelijkheden en overlap in taken ontstaat.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel om de ANVS vorm te geven als een publiekrechtelijk zbo dat deel uitmaakt van de rechtspersoon Staat der Nederlanden. Deze leden vragen de regering om te motiveren waarom de regering ervoor kiest om de ANVS geen rechtspersoon krachtens publiekrecht toe te kennen. Door deze keuze kan het bestuur van de ANVS niet zelfstandig personeel aannemen of ontslaan, en is het bestuur van de ANVS voor het personeel afhankelijk van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. De leden van de D66-fractie hebben zorgen over de keuze voor de vorm van een zbo. Deze

leden vragen de regering wat de reden is dat zij het bestuur van de ANVS niet de mogelijkheid geeft om zelfstandig zijn inhoudelijke en ondersteunende medewerkers in dienst te nemen, en wat deze keuze betekent voor de onafhankelijkheid van de ANVS. Deze leden vragen de regering of het mogelijk is dat de bevoegdheid voor het benoemen, schorsen en ontslaan van personeelsleden bij wet aan de ANVS toegekend wordt.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel om de Minister van Infrastructuur en Milieu de bevoegdheid te geven om bestuursleden van de ANVS te benoemen, te schorsen en te ontslaan. Tevens constateren de leden van deze fractie dat het IAEA in zijn advies[1] over het voorstel hier kanttekeningen bij heeft geplaatst. Deze leden vragen de regering om nader te motiveren waarom de bevoegdheid om bestuursleden van de ANVS te benoemen bij de Minister van Infrastructuur en Milieu is geplaatst. Ook vragen deze leden door wie benoemingen van vergelijkbare autoriteiten in andere landen die aangesloten zijn bij het IAEA geschieden.

De leden van de D66-fractie lezen dat de in Nederland gewenst gevonden functionele scheiding tussen vergunningsverlening en toezicht voor de ANVS zal worden geborgd in het bestuursreglement en de interne mandatering van de ANVS. De leden van deze fractie vragen of de regering aan kan geven wat het advies van het IAEA op dit punt behelst. Deze leden vragen de regering tevens deze keuze nader toe te lichten in het kader van met name de tweede overweging van de motie-Van Tongeren (32 645-46) over onderbrengen van vergunningverlening en toezicht bij verschillende ministeries, namelijk dat een van de lessen uit de ramp in Fukushima was dat de vergunningverlening en het toezicht volledig gescheiden moeten zijn, zoals ook al geregeld is in verdragen.

De leden van de D66-fractie lezen dat de medewerkers van de ANVS de technisch-inhoudelijke voorbereiding van wet- en regelgeving zal verzorgen. De leden van deze fractie vragen zich met klem af of dit niet de onafhankelijkheid van de ANVS geweld aan doet. Wat moeten deze leden zich hierbij precies voorstellen? Kan er een situatie ontstaan waarbij de Minister politiek gestuurde wet- en regelgeving laat voorbereiden voor de medewerkers van de onafhankelijke ANVS? Staat dit niet op zeer gespannen voet met de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Minister en de ANVS? In hoeverre kan de «technische» voorbereiding van wet- en regelgeving binnen dit domein gescheiden worden van de «politieke» voorbereiding? Graag ontvangen deze leden een uitgebreide toelichting hierop.

Regeldruk

De leden van de VVD-fractie lezen dat bij AMvB de ANVS de bevoegdheid kan worden verleend om nadere regels te stellen over organisatorische of technische onderwerpen op het gebied van nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en beveiliging. Aan welke onderwerpen wordt hierbij gedacht?

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de in het wetsvoorstel genoemde taken en bevoegdheden van de ANVS. De ANVS kan bij of krachtens AMvB de bevoegdheid krijgen om nadere regels te stellen met betrekking tot organisatorische of technische onderwerpen op het gebied van nucleaire veiligheid, stralingsbescherming en beveiliging. De leden van de D66-fractie vragen de regering of zij op hoofdlijnen kan aangeven over welke zaken de ANVS mogelijk nadere regels zou kunnen

[1] Bijlage 1 bij Kamerstuk 34 219-5, p. 3

stellen. Tevens willen deze leden aan de regering vragen binnen welke termijn de regering voornemens is een dergelijke AMvB op te stellen.

Financiële gevolgen rijksoverheid

De leden van de VVD-fractie lezen dat de vorming van de ANVS geen gevolgen heeft voor de rijksbegroting. Hoe wordt de uitvoering van de taken die de ANVS in de toekomst gaat uitvoeren nu betaald? Uit welke budget wordt de ANVS in de toekomst dan betaald? Kan de regering ingaan op de personele bezetting? Brengt bijvoorbeeld de vorming van het secretariaat van de ANVS, het uitvoeren van onderzoek en het adviseren van andere organisaties geen additionele kosten met zich mee?

Artikelsgewijs

Artikel I

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de samenwerking tussen organisaties op het gebied van stralingsbescherming en de ANVS wordt bevorderd.

Artikel 12E

De leden van de VVD-fractie lezen dat er soms meerdere toezichthouders bevoegd zijn, omdat de werkterreinen van verschillende toezichthouders overlappen. Waar nodig worden werkafspraken gemaakt. Is er zicht op de gevallen waar er sprake kan zijn van overlap? Zo ja, hoe wordt gewaarborgd dat hier werkafspraken over worden gemaakt? Hoe wordt voorkomen dat dubbele inspecties plaatsvinden of dat er in geval van een incident met de vinger wordt gewezen?

De leden van de VVD-fractie constateren dat het bevel tot het nemen van maatregelen bij een ongeval met gevolgen binnen en buiten een inrichting bij de ANVS komt te liggen. Om welke maatregelen gaat het hier?

Artikel VI

De leden van de VVD-fractie lezen dat artikel VI dient als vangnet voor het geval zich in de overgangssfeer onvoorziene omstandigheden voordoen waar bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel geen rekening mee is gehouden. Wat houdt dit precies in? Om welke omstandigheden kan het dan gaan?

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu,
Tjeerd van Dekken

De adjunct-griffier van de commissie,
Jansma